

Auszug aus

Denkschrift 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 15

Planungswettbewerbe des Landes



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Planungswettbewerbe des Landes (Kapitel 1208)

Bei Planungswettbewerben des Landes traten regelmäßig erhebliche Kostensteigerungen bei Objekten mit hohem architektonischen Anspruch auf. Da die voraussichtlichen Kosten der Realisierung eines Entwurfs im Planungswettbewerb nicht hinreichend gewertet wurden, war die objektive Vergleichbarkeit der eingereichten Wettbewerbsentwürfe nicht gewährleistet. Durch die Vorgabe einer verbindlichen Kostenobergrenze hätte das Land Kostensteigerungen häufig vermeiden können.

1 Ausgangslage

Planungswettbewerbe dienen dazu, einen optimalen Entwurf für eine anschließend zu vergebende konkrete Planungsleistung zu finden. Das Land führt regelmäßig Planungswettbewerbe bei Objekten mit hohem architektonischen Anspruch, komplexer städtebaulicher Situation, besonderer Nutzung oder herausragender finanzieller Bedeutung durch.

Der Rechnungshof untersuchte alle 20 Planungswettbewerbe mit einem Projektvolumen von nahezu 1 Mrd. Euro, die zwischen 2007 und 2017 durchgeführt wurden.

Rechtliche Grundlage bilden die Richtlinie für Planungswettbewerbe und die Vergabeverordnung. Bei älteren Planungswettbewerben fanden noch die Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens sowie die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen Anwendung. Der Planungswettbewerb endet mit einer Prämierung durch das Preisgericht und der unmittelbaren Information der Teilnehmer über das Ergebnis.

Im Anschluss an den Planungswettbewerb findet mit allen Preisträgern ein Verhandlungsverfahren nach der Vergabeverordnung statt. In diesem wählt der Auftraggeber einen der Preisträger aus, sofern er sich nicht bereits in der Auslobung auf die Beauftragung des ersten Preises festgelegt hat, und erteilt den Zuschlag auf Basis zuvor veröffentlichter Zuschlagskriterien. Nach § 8 Absatz 2 der Richtlinie für Planungswettbewerbe wird „in der Regel der Gewinner“ mit den weiteren Planungsleistungen beauftragt, sofern kein wichtiger Grund entgegensteht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung des Auslobungstextes

Der Auslober entwirft den Auslobungstext und bestimmt die Preisrichter des Planungswettbewerbs. In der Vorbereitung und Durchführung des Planungswettbewerbs wirkt das Preisgericht als unabhängiger Berater des Auslobers mit. Für den Auslobungstext sowie den Zuschlag bleibt das Land als Auslober verantwortlich.

Der Rechnungshof stellte fest, dass das Land seine Steuerungsfunktion nicht ausreichend wahrnahm. Das Land akzeptierte häufig, dass in Preisrichtervorbesprechungen Formulierungen der Beurteilungskriterien und Vorgaben zu Kostenobergrenzen und Wirtschaftlichkeit verändert wurden. Es verzichtete damit auf eine ausreichende Gewichtung der Wirtschaftlichkeit, der energetischen Nachhaltigkeit und der Lebenszykluskosten bei der Beurteilung der Entwürfe.

2.2 Verbindliche Kostenvorgaben in der Auslobung

Eine verbindliche Kostenvorgabe dient der Kostensicherheit sowie der objektiven Vergleichbarkeit der Wettbewerbsarbeiten. Die Einhaltung der Kostenvorgabe kann durch eine Kostenschätzung nach DIN 276 belegt werden.

Das Land machte in fünf von 20 Planungswettbewerben keinen Gebrauch von dieser Steuerungsmöglichkeit. In diesen Auslobungen waren weder für Gesamtbaukosten noch für Bauwerkskosten (ohne vorbereitende Maßnahmen, Außenanlagen und Baunebenkosten) verbindliche Kostenobergrenzen vorgegeben. Durch uneinheitliche und unpräzise Begrifflichkeiten zur Kostenobergrenze konnten die Wettbewerbsteilnehmer diese als unverbindlich ansehen.

Abbildung 1: Kostenvorgaben bei 20 Auslobungen



Die Mehrheit der Wettbewerbsarbeiten hielt Kostenvorgaben nicht ein, sogar dann nicht, wenn verbindliche Kostenobergrenzen genannt waren. In keinem Fall führte eine Überschreitung der Kostenobergrenze dazu, dass die betreffende Arbeit von der Beurteilung ausgeschlossen wurde.

Bei drei der fünf genannten Baumaßnahmen ohne verbindliche Kostenvorgabe zeichneten sich bereits vor Beginn der Baumaßnahme erhebliche Mehrkosten ab.

Tabelle: Kostenentwicklung bei Wettbewerben ohne verbindliche Kostenvorgaben für Bauwerks- und Gesamtbaukosten

Baumaßnahme	Gesamtbaukosten in Mio. Euro			Steigerung in Prozent
	Auslobung	Erste Etatisierung	Aktuelle Prognose	
John-Cranko-Schule	25	47	53	+112
Württembergische Landesbibliothek	25	52	55	+120
Justizvollzugsanstalt Rottweil	118	k. A.	207	+75

Bei der John-Cranko-Schule in Stuttgart betrug der vom Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg mit der kofinanzierenden Stadt Stuttgart abgestimmte Kostenrahmen zum Beginn des Wettbewerbs 25 Mio. Euro. In der Preisgerichtssitzung wurden für die Wettbewerbsarbeit des ersten Preisträgers Gesamtbaukosten von 35 Mio. Euro als realistisch angenommen. Der Entwurf mit einer Magistrale zur inneren Erschließung entlang des gesamten Gebäudes hatte eine Höhendifferenz von mehr als 20 Meter. Außerdem überstieg der prämierte Entwurf den vorab geschätzten Brutto-rauminhalt von 46.000 m³ um 4.000 m³. In der Weiterentwicklung des Entwurfs stieg er sogar auf 62.000 m³.

Der Rechnungshof schrieb dem Finanzminister im Juni 2013 aufgrund seiner damaligen Erkenntnisse, dass bei dem Projekt ein „Anstieg der Gesamtbaukosten von 25 auf 50 Mio. Euro“ zu erwarten sei. Im Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2013/2014 wurde die Maßnahme mit 47 Mio. Euro etatisiert und ohne maßgebliche Änderungen weitergeplant. Die Baumaßnahme soll 2019 übergeben werden. Die aktuelle Kostenprognose beträgt 53 Mio. Euro.

Abbildung 2: Baustelle der John-Cranko-Schule (Februar 2019)



2.3 Kostenschätzung als unabdingbare Wettbewerbsleistung

Die Richtlinie für Planungswettbewerbe beschreibt eine Kostenschätzung nach DIN 276 als regelmäßige Wettbewerbsleistung. Die DIN 276 ist eine Norm zur Ermittlung, Gliederung und Planung von Baukosten. Lediglich in drei Planungswettbewerben forderte das Land als Auslober von den Wettbewerbsteilnehmern eine Kostenschätzung nach DIN 276 zum Nachweis, dass ihr Entwurf die Kostenobergrenze der Wettbewerbsauslobung einhalten werde. In allen anderen Fällen war dieser Nachweis, den der Rechnungshof für eine unentbehrliche Wettbewerbsleistung zur Erhöhung der Kostensicherheit erachtet, nicht gefordert.

2.4 Beurteilungskriterien im Planungswettbewerb

Die Preisgerichte müssen die Wettbewerbsarbeiten nach den in der Auslobung genannten Beurteilungskriterien bewerten.

Der Rechnungshof stellte fest, dass den Preisgerichten bei allen Planungswettbewerben mit den Vorprüfungsberichten fundierte Angaben zur Flächen- bzw. Kostenwirtschaftlichkeit zur Verfügung standen, diese aber nicht angemessen in die Gesamtbeurteilung einfließen.

Die Preisgerichte setzten in der Beurteilung der Wettbewerbsarbeiten eine starke Priorisierung auf die städtebauliche und architektonische Konzeption. Die Gesamtwirtschaftlichkeit und die Einhaltung des Kostenrahmens rückten in den Hintergrund. Die Preisgerichte haben stets alle Arbeiten zugelassen, obwohl die Kostenobergrenze teils deutlich überschritten wurde. Es wurden selbst Wettbewerbsarbeiten zugelassen, die geforderte Kostenschätzungen gar nicht enthielten.

Beim Neubau des Besucher- und Informationszentrums für den Nationalpark Schwarzwald war in der Bekanntmachung eine Kostenobergrenze von 20,5 Mio. Euro vorgegeben. Das Preisgericht prämierte im Juli 2014 einen Entwurf, der durch eine aufwendige Gebäudetypologie und einen Skywalk mit Aussichtsturm auffällt. Dabei sollen übereinandergestapelte Baukörper eine Assoziation zu Baumstämmen herstellen.

Der Entwurf weist ein ungünstiges Verhältnis der Hüllflächen zum Volumen auf. Er sieht weitgehend Holzfassaden vor, teilweise aus Überseeholz. Die Verwendung von Holz beim Tragwerk und insbesondere der Einsatz von Holz ohne Witterungsschutz bei Fassaden und Skywalk führt zu deutlich erhöhten Lebenszykluskosten. Die Konstruktion muss voraussichtlich bereits nach 15 bis 20 Jahren saniert werden. Die Maßnahme soll 2020 übergeben werden. Im Nachtragshaushalt 2018/2019 wurden inzwischen 36 Mio. Euro für den Neubau veranschlagt.

Abbildung 3: Geplantes Besucherzentrum Nationalpark Schwarzwald



2.5 Zuschlagkriterien im Verhandlungsverfahren

Zur Vergabe der weiteren Planungsleistungen schließt sich nach dem Wettbewerbsverfahren ein Verhandlungsverfahren nach der Vergabeverordnung mit allen Preisträgern an. Ziel ist es, das geeignetste Planungsbüro anhand von Zuschlagskriterien zu finden. Wesentliches Zuschlagskriterium ist die Qualität der Planung, die sich an gestalterischen, funktionalen, konstruktiven, ökologischen und ökonomischen Aspekten bemisst. Als weitere Zuschlagskriterien dienen die Projektumsetzung mit Unterkriterien wie Projektorganisation, Projektteam, Präsenz vor Ort usw. sowie die Honorarparameter.

Der Rechnungshof stellte fest, dass aufgrund der Ausgestaltung der Zuschlagskriterien immer der erste Preisträger des Wettbewerbs mit den weite-

ren Planungsleistungen beauftragt wurde. Das Land gewichtete das Ergebnis des Planungswettbewerbs durchgängig mit mindestens 50 Prozent. Die Gesamtwirtschaftlichkeit war nur in 2 von 20 Verfahren überhaupt und dort mit 5 bzw. 20 Prozent nachrangig gewichtet.

Mit der starken Gewichtung des Ergebnisses aus dem Planungswettbewerb waren die Platzierungen bzw. das Ergebnis des Verhandlungsverfahrens de facto vorbestimmt. Die Verhandlungsverfahren waren somit weitestgehend reine Formsache.

2.6 Dauer der Wettbewerbsverfahren

Die Verfahrensdauer von der Bekanntmachung des Planungswettbewerbs bis zur Preisgerichtsentscheidung betrug im Mittel 220 Tage. Die daran anschließende Verfahrensdauer von der Preisgerichtsentscheidung bis zum Vertragsschluss mit dem Planungsbüro betrug im Mittel 250 Tage. Der Rechnungshof stellte fest, dass sich die Ausgestaltung der Vertragsinhalte oft schwierig und langwierig gestaltete. In der Gewissheit einer bevorstehenden Beauftragung und einer daraus resultierenden starken Verhandlungsposition des Wettbewerbssiegers führten differierende Vorstellungen der beteiligten Parteien, u. a. zum Honorar, zu Verzögerungen. Zudem waren die Planungsbüros meist nicht bereit, zur Kosteneinhaltung notwendige Planungsänderungen vorzunehmen.

3 Empfehlungen

3.1 Steuerungsfunktion stärker wahrnehmen

Das Land als Auslober bestimmt die Preisrichter und Beurteilungskriterien des Planungswettbewerbs. Als Herr des Verfahrens muss es stringenter überwachen, dass verbindliche Kostenvorgaben eingehalten werden.

3.2 Kostenrahmen objektiv ermitteln und daraus eine verbindliche Kostenobergrenze ableiten

Wettbewerbe sollen erst ausgelobt werden, wenn der Kostenrahmen nach DIN 276 des Projekts hinreichend genau ermittelt wurde. Diese zentrale Bauherrenaufgabe sollte nicht delegiert werden. Auf der Grundlage des Raumprogramms sollten die Programmkosten ermittelt und unter Berücksichtigung standortrelevanter Parameter eine verbindliche Kostenobergrenze zumindest für Bauwerkskosten abgeleitet werden. Entwürfe, die verbindliche Kostenobergrenzen überschreiten, sollten ausgeschlossen werden.

3.3 Kostenschätzung der Wettbewerbsteilnehmer einfordern

Das Land als Auslober sollte von den Wettbewerbsteilnehmern immer eine Kostenschätzung nach DIN 276 zum Nachweis der Einhaltung der Kostenobergrenze einfordern.

3.4 Wirtschaftlichkeit stärker berücksichtigen

Die Preisgerichte besitzen mit den Berichten der Vorprüfung die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit (u. a. Lebenszykluskosten, A/V-Verhältnis) der Wettbewerbsarbeiten. Das Land sollte sicherstellen, dass die Preisgerichte diese Kennzahlen bei der Beurteilung der Wettbewerbsarbeiten stärker als bisher berücksichtigen.

3.5 Vertragsverhandlungen beschleunigen

Das Land sollte zügiger einen schriftlichen Vertrag mit dem Planungsbüro schließen, um die Vertragsleistungen und Vertragspflichten vor Beginn der weiteren Planungsleistungen festzuschreiben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium sieht den Planungswettbewerb als geeignetes Instrument zur Förderung der Baukultur. Es führt aus, dass es Auftrag und Ziel des Landes sei, für eine Baumaßnahme die beste Lösung unter funktionalen, gestalterischen und finanziellen Gesichtspunkten zu finden.

Das Ministerium werde darauf hinwirken, bindende Vorgaben zum Kostenrahmen und zur Wirtschaftlichkeit stärker zu berücksichtigen. Es stimme mit dem Rechnungshof auch darin überein, einen Wettbewerb erst auszuloben, wenn die Kosten auf Grundlage der Bedarfsplanung ermittelt wurden. Der Kostenrahmen für die Bauwerkskosten sei von den Teilnehmern am Wettbewerb zu beachten. Das Ministerium sehe keine Möglichkeit, Wettbewerbsentwürfe auszuschließen, die das „vorgegebene Kostenlimit“ überschreiten. Es greife die Anregung des Rechnungshofs auf, von allen Teilnehmern am Wettbewerb eine Kostenschätzung nach DIN 276 einzufordern. Das Ministerium werde alle relevanten Parameter künftig so aufbereiten, dass die Preisrichter eine angemessene Wettbewerbsentscheidung treffen könnten. Allerdings seien hierbei auch bauästhetische Aspekte zu berücksichtigen. Es strebe an, wie vom Rechnungshof empfohlen, den Vertrag mit dem Planer zügiger zu schließen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass die Förderung der Baukultur und bauästhetische Aspekte bei Planungswettbewerben eine wichtige Rolle spielen. Gleichwohl sieht er die Möglichkeit und Notwendigkeit, Wettbewerbsarbeiten, die verbindliche Kostenvorgaben überschreiten, von der Beurteilung auszuschließen. Der Rechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass die Gesamtwirtschaftlichkeit mit den Lebenszykluskosten bei der Beurteilung der Wettbewerbsarbeiten stärker berücksichtigt werden muss.